

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
LUIZ CARLOS SANTOS

AGILIDADE E RAPIDEZ NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

CURITIBA
2013

LUIZ CARLOS SANTOS

AGILIDADE E RAPIDEZ NA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Monografia apresentada a Coordenação de Políticas Integradas de Educação a Distância da Pró-Reitoria de Graduação e Educação Profissional da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Educação a Distância.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Glaucia da Silva Brito
Co-orientadora: Prof^a. Esp. Madlaine Célia de Lima

CURITIBA

2013

Dedicatória

Este trabalho é dedicado à família e aos amigos que sempre estiveram ao meu lado, acompanhando, apoiando e principalmente acreditando em mim.

Em especial a minha esposa e filhas.

Agradecimento

Aos 47 anos de idade e a possibilidade de acesso à graduação, mais recentemente a este curso de especialização trouxe novos fatos e pessoas a minha vida, um conectado ao outro, fatos a pessoas e pessoas a fatos, que acredito, tenham de alguma forma contribuído para minha formação acadêmica e pessoal.

Das pessoas, algumas recentes e outras de longa data, gostaria de agradecer a todas pelo incentivo e ajuda acadêmica.

Dentre os personagens da minha história, está o corpo docente da Universidade Federal do Paraná, que através de seus mestres e professores deste curso guiaram-me até aqui. Os técnicos administrativos que sempre dispostos e de boa vontade a auxiliar nos processos burocráticos e técnicos do ambiente virtual de aprendizagem. A orientadora, Prof^a. Madlaine Celia de Lima, que transbordando paciência traçou os últimos trechos desta jornada. O meu muito obrigado a estas pessoas.

Aos familiares e amigos que sempre incentivaram e compreenderam minhas ausências. Agradeço imensamente e espero poder contar com este apoio em novos projetos acadêmicos e pessoais.

Agradeço em especial a minha esposa, Iê, que foi parceira e coadjuvante em minha graduação, e agora na conclusão desta especialização. Incansável incentivadora, provedora de retaguarda e apoio. A minha filha, Giu, que me ensinou que a leitura não é uma tarefa árdua, e que o aprendizado pode ser divertido e gratificante. A minha filha casula, Ana Flávia, que curiosa, mas com timidez sempre perguntava como estavam às aulas e cobrava minhas notas. Espero com esta vitória poder agradecer estas pessoas muito especiais em minha vida, e que esta conquista seja um incentivo para que, independente de idade, elas busquem a capacitação constante em suas vidas pessoais e profissionais.

Epígrafe

“Não diga que a canção está perdida.
Tenha fé em Deus, tenha fé na vida.
Tente outra vez. Beba! Pois a água viva
ainda está na fonte. Você tem dois pés
para cruzar a ponte. Nada acabou.
Tente! Levante sua mão sedenta e
recomece a andar. Não pense que a
cabeça aguenta se você parar. Não! Há
uma voz que canta, uma voz que dança,
uma voz que gira, bailando no ar.
Queira! Basta ser sincero e desejar
profundo. Você será capaz de sacudir o
mundo. Vai! Tente outra vez! E não diga
que a vitória está perdida, se é de
batalhas que se vive a vida. Tente outra
vez!

(Raul Seixas, 1975)

RESUMO

Com o reconhecimento da importância do uso eficiente dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu artigo 37, inciso XXI a previsão legal onde obras, serviços, compras e alienações públicas sejam feitas através de processo licitatório, assegurando igualdade de condições e participação a todos os concorrentes. Em 1993 a Lei nº 8.666, estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.

No entanto o modelo administrativo adotado pela Administração Pública Brasileira é caracterizado pela forte padronização e controle de procedimentos. Entretanto, com o inchamento de suas funções, tornou-se lento e pesado, trazendo uma série de problemas relacionados à gestão, em especial a morosidade na conclusão dos processos de compras e contratações de serviços.

As decisões são restritas e com controles burocráticos excessivos, privilegiando o controle de processos ao invés do controle de resultados. A administração pública burocrática se concentra no processo legalmente definido, para compra de bens e serviços e assim satisfazer a demanda do cidadão.

A proposta deste trabalho é fomentar a ideia de reduzir tramitações meramente burocráticas e adotar, de forma ampla e irrestrita, o uso da tecnologia da informação na condução dos processos de compra e contratação de serviços para a administração pública. Com vistas à administração gerencial, com características de descentralização administrativa, delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, rígido controle de desempenho, e principalmente, com a otimização dos gastos públicos através da utilização de procedimentos mais flexíveis e digitais.

Palavras-chave: Compras e Contratações - Processos Digitais - Burocracia.

ABSTRACT

With the recognition of the importance of the efficient use of public resources, the Constitution of 1988 brought in its Article 37, paragraph XXI legal provision which buildings, services, purchases and sales are made through public bidding process, ensuring equal conditions for all competitors. In 1993 Law n° 8.666 establishes the general rules on procurement and contracts.

However the administrative model adopted by the Brazilian Public Administration is characterized by strong standardization and control procedures. However, with the swelling of his duties, became slow and heavy, bringing a number of problems related to the management, in particular the slow completion of procurement processes and contracting services.

Decisions are restricted and excessive bureaucratic controls, privileging process control instead of the control results. The bureaucratic public administration focuses on the process legally defined, to purchase goods and services and thus satisfy the demand of the citizen.

The purpose of this study is to foster the idea of reducing purely bureaucratic formalities and adopt so broad and unrestricted use of information technology in the conduct of procurement processes and contracting services for public administration. Toward managerial administration, with characteristics of administrative decentralization, delegation of authority and responsibility to the public manager, hard control performance, especially with the optimization of public spending through the use of more flexible and digital.

Keywords: Bureaucracy - Digital Processes - Purchasing and Contracting.

Sumário

1. Introdução	8
2. Justificativa	11
3. Dos Tipos de Licitação	14
4. Das Modalidades de Licitação	15
5. Pregão Eletrônico	16
6. Objetivos	19
6.1 Objetivo Geral	19
6.2 Objetivo Específico	20
7. Administração Pública	24
8. Tecnologia da Informação	26
9. Diagnóstico das Práticas Administrativas	35
10. Fundamentação Teórica	40
10.1 A Entidade	40
10.2 A Educação a Distância	41
11. Metodologia	45
12. Projeto Didático Pedagógico	49
13. Conclusão Final	51
14. Referências Bibliográficas e Webgráficas	53
Anexos	
Anexo I – Proposta do Projeto de Curso	55
Anexo II - Lista de Figuras	57
Anexo III - Lista de Quadros	57
Anexo IV - Lista de Abreviaturas Anexo	57

1. Introdução

O Decreto nº 2.926, de 14/05/1862, introduziu o processo licitatório no Brasil, em sua ementa dispunha sobre:

“Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas.”

Depois de sessenta anos o processo licitatório, tratado com mais formalidade, ganhou obrigatoriedade e o âmbito federal, através do Decreto nº 4.536, de 28/01/1922, que determinava:

“Art. 50. A concorrência publica far-se-á por meio de publicação no Diario Official, ou nos jornaes officiaes dos Estados, das condições a serem estipuladas e com a indicação das autoridades encarregadas da adjudicação, do dia, hora e logar desta.”

O governo Castello Branco, seguindo a linha dura militar e na sequência da Carta Constitucional semi-outorgada de 1967, sistematizou o processo licitatório através do Decreto Lei nº 200, de 25/02/1967, em sua ementa:

“Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”.

No ano seguinte, a reforma administrativa federal é estendida aos estados e municípios, através da Lei nº 5.456, de 20/06/1968,

“Dispõe sobre a aplicação aos estados e municípios das normas relativas as licitações previstas no decreto Lei nº 200 de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e da outras providencias”

Passados dezoito anos nova atualização legal, agora incorporando os contratos administrativos aos procedimentos licitatórios, através do Decreto Lei nº 2.300, de 21/11/1986 e suas atualizações.

Já em 1988, a legislação recebeu tratamento diferencial e verdadeiramente democrático, através da promulgação da Constituição da

República Federativa do Brasil de 1988, que vem institucionalizar e validar todas as demais espécies normativas. Sendo a Carta Magna, é soberana e obrigatória para toda a Administração Pública direta ou indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Para o processo licitatório é importante citar o art. 37:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

.....

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

A Constituição de 88 ainda carecia de regulamentação, e em 1993 é publicada a Lei nº 8.666, de 21/06/1993. Ainda hoje esta lei e suas atualizações formam o arcabouço legal para os procedimentos licitatórios para toda a Administração Pública direta ou indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Como vimos, a sociedade brasileira evoluiu e junto transformou a legislação basilar de seus direitos e deveres, evoluem também as necessidades coletivas e como acontece em toda ordem jurídica, as normas regentes da licitação devem-se modificar e adequar aos novos princípios sociais, culturais e econômicos que fundamentam a sociedade.

Nesse processo evolutivo, destacamos a observação feita por Borges (1991, p. 20), onde “as constituições anteriores à de 1988, permaneceram inertes sobre a matéria não fazendo qualquer referência expressa sobre a competência da União para dispor sobre licitações e contratos administrativos em nível nacional”.

Ainda segundo Pereira Júnior, que completa o histórico afirmando que:

“A Lei nº 8.666, de 21/06/1993, atualizada pela Lei nº 8.883, de 08/06/1994, que estatui as normas gerais sobre licitações e contratos completa o ciclo evolutivo, disciplinando o instituto e os contratos públicos em 125 artigos, a partir das diretrizes traçadas pela Constituição e de modo a exigir sua prática na administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ressalvadas as hipóteses previstas na lei, nenhum órgão ou entidade da administração pública brasileira, pode, hoje, contratar compra, obra, serviço, alienação ou locação sem prévia licitação, sob pena de violar os princípios fundamentais da igualdade, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. (PEREIRA JR, 2002, p.2)”.

Nesse sentido Cretella Júnior comenta:

“Pela primeira vez, no direito brasileiro, é a lei que estabelece normas gerais pertinentes às licitações e aos contratos administrativos, não mais o decreto-lei, sendo a lei que fixa o regime jurídico das licitações públicas e dos contratos administrativos, fundamentando-se, ambos, em expressa regra jurídica infraconstitucional. (CRETELLA JR, 1999, p.46)”.

Analisando a evolução legal e o posicionamento de juristas e estudiosos do assunto é possível entender que a Lei 8.666/93, “lei das licitações e contratos administrativos”, abarca juridicamente os ensinamentos de décadas e com o auxílio das atualizações temporais da Lei nº 3.555/00 e da Lei nº 10.520/02, que instituem o pregão eletrônico, concluímos nossa jornada histórica.

No entanto alertamos que no decorrer deste trabalho vamos voltar a falar sobre a modalidade licitatória do pregão eletrônico, objeto de nossa proposta de inovação, capacitação e treinamento dos servidores do Hospital de Clínicas envolvidos nos processos de aquisição de bens e serviços para esta entidade.

2. Justificativa

Inicialmente vamos entender o conceito e definição de processo licitatório, e para isso precisamos entender que a Administração Pública tem funções e obrigações definidas pela Constituição Federal, tanto na atual como nas anteriores.

Começaremos pela licitação, onde a expressão licitar tem origem no latim, *"licitatio"*, e significa "venda por lances". Oferecer preço, de forma competitiva com outros ofertantes, para determinado produto colocado para venda.

Já o Estado tem como objetivo mister atender aos interesses públicos, satisfazer aos anseios e desejos da sociedade. Que podem ser executados de forma direta, através de seus órgãos ou entidades, ou de forma indireta pela contratação de terceiros para este fim.

Para a escolha dos bens e serviços que serão adquiridos para a manutenção da Administração Pública ou para a contratação de terceiros que auxiliem no atendimento das necessidades públicas, o Estado deve utilizar do processo licitatório. Ou seja, processo licitatório é o procedimento formal desenvolvido para a contratação de serviços ou aquisição de produtos pelo governo federal, estadual, municipal ou entidades de qualquer natureza que venham a utilizar erário público.

Visando complementar a definição de processo licitatório recorreremos a renomados juristas e intelectuais da matéria, que dispõem da seguinte redação:

Por Marçal Justen Filho:

"Licitação significa um procedimento administrativo formal, realizado sob regime do direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica (JUSTEN FILHO, 2002, p.18)".

Segundo José dos Santos Carvalho Filho:

“A Licitação é um procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta dentre as ofertadas pelos vários interessados e a escolher com o objetivo de celebrar contrato ou obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 213)”.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro define licitação como:

“O procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas entre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato (DI PIETRO, 2004, p. 299)”.

E ainda, Celso Antônio Bandeira de Mello:

“A licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2004, p. 483)”.

O ordenamento jurídico brasileiro, no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, determina a obrigatoriedade da licitação para todas as aquisições de bens e contratações de serviços e obras realizados pela Administração no exercício de suas funções. Esta determinação é regulada pela Lei nº 8.666, de 21/06/1993.

O processo licitatório é composto de diversos procedimentos burocráticos e administrativos, que visam garantir o princípio constitucional da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e, mais recente, da eficiência. Também prima por buscar a aquisição, a venda ou a prestação de serviço mais vantajosa para a Administração Pública, ou seja, menos onerosa e com melhor qualidade possível, é a chamada "eficiência contratória".

Depois do chamamento, através do instrumento convocatório, pelo órgão ou entidade pública para que os fornecedores apresentem seus preços para determinada contratação, devidamente especificada no edital de licitação, ocorre à simples comparação das propostas dos possíveis fornecedores. Aquele que oferecer o melhor preço, dentro das condições descritas no instrumento convocatório, será homologado vencedor do certame licitatório.

3. Dos Tipos de Licitação

O art. 45, da Lei nº 8.666/93, prevê a existência de cinco tipos de critérios avaliação do processo de licitatório, são eles:

- ✓ Menor preço;
- ✓ Melhor técnica;
- ✓ Melhor técnica e preço;
- ✓ Maior lance.

O critério de “maior lance” ou oferta é utilizado para os casos de alienação de bens ou de concessão de direito real de uso. Dentre estes, o critério “menor preço” é amplamente mais utilizado. Ao lado deste, figuram o critério de “melhor técnica”, quando se leva em consideração, além do preço, a qualificação do licitante e as características de sua proposta; e “maior lance”, utilizado quando o objetivo é a venda de bens públicos, como ocorre nos leilões. Existe ainda o tipo de licitação por concurso, que é bastante específico e diferenciado dos anteriormente citados.

4. Das Modalidades de Licitação

As determinações legais impostas pela Lei nº 8.666/93, são completadas pela Lei nº 10.520, de 17/07/2002, onde, entre outras, são definidas as modalidades de licitação, são elas:

- ✓ Concorrência;
- ✓ Tomada de Preços;
- ✓ Leilão;
- ✓ Concurso;
- ✓ Convite;
- ✓ Pregão;

A modalidade pregão é uma vertente da modalidade tomada de preços, instituída pela Lei nº 3.555/00 e Lei nº 10.520/02, e que pode ser presencial ou eletrônico, preferencialmente da segunda forma, no sítio www.comprasnet.gov.br, ou www.licitacoes-e.com.br no caso de processos licitatórios do Banco do Brasil ou órgãos e entidades conveniadas. Além destes existem outros portais de compras, alguns de entidades federais e outros dos estados.

5. Pregão Eletrônico

O pregão eletrônico é a modalidade licitatória muito utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns, pois evita a obrigatoriedade da presença de representante do possível fornecedor no local da licitação, aumentando a quantidade de participantes e possibilitando a redução dos preços ofertados.

É um método que amplia a disputa licitatória, permitindo a participação de vários fornecedores de diversas localidades do país, na medida em que dispensa a presença dos representantes. Uma modalidade licitatória bastante ágil, transparente e que possibilita uma negociação eficaz e impessoal entre os licitantes.

Igualmente tornou mais eficiente e econômico o processo licitatório, tendo simplificado significativamente muitas das etapas mais burocráticas que tornavam morosa a contratação com a Administração Pública.

O funcionamento do pregão eletrônico é bastante simples, o fornecedor interessado em vender para a Administração Pública, deve primeiro fazer cadastro, via o sitio do comprasnet ou diretamente em qualquer órgão cadastrador, grande parte das entidades federais são entidades cadastradoras. Para efetuar este cadastro será necessária a apresentação de alguns documentos comprovando a regularidade fiscal, após isto será gerada uma senha associada ao número de cadastro no Ministério da Fazenda – CNPJ, que deverá, obrigatoriamente, ser alterada no primeiro acesso e futuramente uma vez a cada mês. Tornando desta forma pessoal e segura, devendo ser do conhecimento apenas dos responsáveis pelos processos licitatórios dos fornecedores.

Devidamente habilitado o fornecedor poderá cadastrar os bens e serviços que dispõem para comercializar com o Estado. O sistema exige o cadastro de pelo menos um produto, no entanto é recomendável que o fornecedor cadastre todos ou pelo menos a maior parte dos bens e serviços disponíveis para comercialização. Desta forma, quando uma entidade abre um

processo licitatório, o sistema automaticamente alerta, por meio de mensagem eletrônica (e-mail), todos os fornecedores que comercializam os produtos desejados pela entidade, da abertura de processo licitatório.

Na data previamente agendada ocorre o pregão eletrônico, todos os fornecedores interessados devem fazer acesso ao sítio do comprasnet, o local virtual parece com uma sala de “bate papo”, muito comum na web, onde aparecem todos os fornecedores e o pregoeiro da entidade. No horário previamente acordado inicia o pregão, todos os fornecedores deverão oferecer lances, valores, desejados para o pagamento do bem ou serviço que esta sendo licitado. O pregoeiro fornece o valor base para o produto, valor que foi apurado como médio praticado pelo mercado, e os fornecedores deverão oferecer valores inferiores a este e também ao valor oferecido pelos outros fornecedores. Ou seja, é um leilão ao contrário, do valor mais alto até o valor mais baixo possível e praticável.

Este período de oferta de lances é dividido em duas parcelas de tempo, a primeira é definida pelo pregoeiro e depende da complexidade dos produtos desejados, é prerrogativa do pregoeiro. A segunda parcela de tempo é definida automática e aleatória pelo sistema e não é informada. Vamos dizer que o pregoeiro definiu que o tempo seria de 30 minutos, o sistema acresceu mais 15 minutos, o tempo total para a oferta de lances pelos fornecedores será de 45 minutos. Passados os 30 minutos definidos pelo pregoeiro o sistema começará a informar a todos que o tempo já está no automático e que a “batida é eminente”, ou seja, as ofertas podem encerrar a qualquer tempo e o vencedor será o menor lance registrado até este momento.

Habitualmente a identificação dos fornecedores é desconhecida aos demais participantes.

Terminada a fase de lances, verifica-se a habilitação do fornecedor que ofertou o menor lance. Caso ocorram problemas com a regularidade fiscal do fornecedor ou com relação à documentação exigida no ato convocatório desclassifica-se este fornecedor e prossegue com a habilitação do segundo fornecedor, e assim por diante até que o melhor lance seja de um fornecedor

devidamente habilitado, o qual é declarado vencedor do certame licitatório. Ao final da sessão, os fornecedores podem manifestar a intenção de interpor recursos, com prazo determinado.

Finalmente, a contratação é efetuada após a decisão dos recursos interpostos. E temos aí, um fornecedor homologado para fornecer bens ou serviços à Administração Pública.

Prendemo-nos na descrição da forma e procedimentos do pregão eletrônico, pois esta modalidade faz parte da proposta de inovação que pretendemos apresentar logo mais. No entanto atente para a existência de outras modalidades de licitação e inclusive algumas condições, com previsão legal, para a dispensa do processo licitatório como acabamos de conhecer.

6. Objetivos

6.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do presente trabalho é demonstrar a dificuldade para execução dos processos licitatórios na modalidade pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços por conta do elevado prazo até a conclusão do processo licitatório, no Hospital de Clínicas da UFPR. Bem como a apresentação de sugestão para a redução deste prazo com a implantação de metodologia baseada na tecnologia da informação e revisão de processos, na mesma esteira a capacitação e treinamento dos servidores ligados a execução destes processos.

Independente das especificidades do seu trabalho, sua missão de atendimento a sociedade ou o caráter emergencial da sua existência, o Hospital de Clínicas da UFPR é um ente do Governo Federal e desta forma o suprimento das necessidades com a aquisição de bens e serviços é regido pelas mesmas leis que balizam a ação e conduta da Administração Pública Federal nos procedimento licitatórios como um todo.

No entanto, o ato da aquisição de bens e serviços é cercado de procedimentos legais e burocráticos para atender as determinações legais e as necessidades de controle específicas de cada entidade governamental, como é o caso do Hospital de Clínicas da UFPR. Onde a simples ação de fazer uma solicitação de compra, aquisição de bens ou serviços, pode refletir em demorados 150 (cento e cinquenta) dias até que o bem ou serviço seja entregue ou executado em uma organização pública.

O prazo médio de 150 (cento e cinquenta) dias para concretização do processo de compra, da solicitação até a entrega do bem, por si só, já é algo exagerado em qualquer organização, privada ou pública, completamente inadmissível em uma entidade hospitalar. E este será o nosso objeto de trabalho, com a intenção de reduzir este prazo com a revisão dos procedimentos e a adoção de ferramentas de tecnologia e informação e por

consequência com a capacitação e treinamento dos servidores ligados a estes processos. Será a busca pela agilidade e rapidez na aquisição de bens e serviços para o Hospital de Clínicas da UFPR.

6.2 Objetivo Específico

A espinha dorsal do objetivo de redução dos prazos de execução do processo licitatório no Hospital de Clínicas da UFPR é a inovação dos processos existentes, onde propomos alguns objetivos mais específicos guiaram as ações de gestão e a reengenharia dos atuais processos:

- 1) Mapeamento dos processos atuais;
- 2) Mapeamento dos servidores chaves, pessoas que direta ou indiretamente atuam fortemente na metodologia e definem os procedimentos;
- 3) Capacitação dos servidores chaves:
 - a) Tecnologia da informação;
 - b) Reengenharia de processos;
 - c) Finalidade da GesPública;
 - d) Embasamento legal da rotina de aquisição e compras na Administração Pública.
- 4) Redefinição dos processos com base na redução dos prazos e garantia da eficácia e eficiência do processo;
- 5) Escolha e desenvolvimento das ferramentas de tecnologia da informação;
- 6) Implantação da nova metodologia e capacitação dos demais servidores envolvidos;
- 7) Avaliação da nova metodologia;
- 8) Ajustes a nova metodologia.

A palavra inovação tem origem no latim, *“innovatio”*, é uma ideia, um método, um processo ou um objeto que não se parece com o existente até o momento. Aplicada à administração normalmente relacionada com gestão, processos, atividades técnicas, pesquisa e desenvolvimento.

Em todos os ambientes a inovação traz resultados de economia de recursos e financeiros ou aumento de lucros. A inovação pode criar ou melhorar a linha de produção, reduzindo tempo de produção, reduzindo mão de obra ou aperfeiçoando, redução da matéria prima, redução de custo fixo, tudo isto resultando em redução de custos e aumento de lucros. Na administração pode criar ou melhorar um processo, aumentar vendas, melhorar o atendimento e mais uma vez trazendo lucros.

Oliveira (2000, p.6), o resultado é a otimização do valor do produto, a melhoria do seu desempenho funcional, a redução de variabilidade e, ao mesmo tempo uma adequada redução dos custos e das despesas que não agregam valor ao produto ou ao processo.

Toda organização pode inovar, seja ela privada ou pública, de produção ou de comercialização, com muitos recursos humanos e muitos equipamentos automatizados. A inovação é nata no homem, apesar de vivermos em tempos de constante mutação, cheio de criações e novidades, em toda sua história o homem é impulsionado por inovações, nos primórdios da civilização em menor velocidade e intensidade, pressionadas pela busca de alimentos, segurança, moradia, locomoção, vestuário e etc.

Segundo Vico Mañas, *“as pessoas dentro das organizações, tanto individualmente ou quando agrupadas, se, incentivadas, provocadas, pressionadas, demonstram uma capacidade relativamente elevada de criatividade. (VICO MAÑAS, 2005, p.46)”*.

Ainda que criatividade e inovação não tenham o mesmo significado o resultado final é que cedo ou tarde chega-se a algo novo, diferente, sem comparação nos padrões normais. A diferença conceitual é que a criatividade é

basicamente ter a ideia, no entanto inovar é praticar a ideia (THEODORE L., *apud* VICO MAÑAS, 2005).

O poder de inovar é comum a todo ser humano normal, já o nível e o quanto esta inovação afeta o meio é o diferencial entre o ser humano normal e os visionários, as pessoas especiais. Ainda assim também existem os fatores que influenciam profundamente na quantidade, profundidade e direção das inovações de uma comunidade.

Dentro de uma organização fatores influenciadores relevantes são: o fluxo de informações, a receptividade a mudanças e a disponibilidade de capital. Estes fatores atuam com mais ou menos intensidade em todos os colaboradores da organização e ainda assim percebemos que algumas pessoas parecem imunes e sem reação, parece que nada afeta a normalidade e comodidade destes indivíduos.

Conforme observado por Mattos (2005, p.44), o que mais assusta é assistir às transformações incríveis que o mundo atravessa e estar cercado por pessoas, dentro das organizações, que de maneira impassível olham incredulamente e se postam acomodadas não participando de nada, ou, quando muito, mostram-se incrédulas sem nenhum manifesto sequer, por menor que seja.

Mas por que inovar? Esta prática é obrigatória em todas as organizações? A resposta está na necessidade de ser competitivo, no mundo dos negócios de hoje, a diferença entre inovar e não, está na perpetuação do negócio ou seu fim anunciado. E esta afirmativa não se aplica apenas às organizações, vale também para as pessoas, até porque quem inova não é a organização, são as pessoas que fazem parte da organização.

Quanto às organizações, todas devem procurar pela inovação em todos os níveis e departamentos, no entanto existem algumas classificações quanto à organização requerida para operacionalizar as propostas de inovações.

Oliveira (2005, p. 6) sugere três tipos de organizações:

- ✓ Organização por projeto;
- ✓ Organização funcional e
- ✓ Organização matricial.

Organização por projeto: pessoas da mesma empresa com conhecimentos e representatividade. Formam estruturas pouco formais e temporárias. Projetos sem complexidade. Organização de baixo custo.

Organização funcional: pessoas com funções similares, com experiência e especialização. Pouca cooperação e interação. Estruturas permanentes e centralizadas, com controles rígidos. Não é indicado para projetos de inovação.

Organização matricial: requerem cooperação e interação. Estrutura funcional integrada. Funções de alto nível. Indicada para projetos de alta complexidade.

7. Administração Pública

Mas quando pensamos no tipo de organização, nos projetos de inovação, logo pensamos na iniciativa privada. No entanto tudo que aqui foi dito se aplica as organizações públicas, onde temos tido casos de inovações nas gestões públicas.

Se na iniciativa privada a busca individual por inovação resulta a pessoa, status, reconhecimento financeiro e pessoal, ascensão funcional, e etc. No serviço público já não é bem assim, até existe suas compensações, mas não chegam à magnitude dos mimos dispensados aos inovadores da iniciativa privada.

Desta forma um dos incentivos para direcionar o serviço público na busca pela inovação e supremacia na prestação de serviços a comunidade, ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso, 1995 a 2003. Quando se iniciou o projeto de reforma do Estado, mais um dentre tantos já propostos, no entanto este vinha revestida de fatores que ratificavam a possibilidade de êxito. Com diversas diretrizes, sendo uma delas: fomentar a criatividade e inovação na Administração Pública direta e indireta.

Baseado na reforma proposta pela, então, Primeira Ministra do Reino Unido, Margareth Thatcher, no final da década de 80, quando o Estado britânico era assolado por uma crise econômica, propôs e implantou medidas radicais e rigorosas, com forte redução na intervenção estatal através de um criticado programa de privatizações.

No Brasil, o projeto de reforma do Estado, proposto no governo Fernando Henrique, foi bastante parecido, com a saída de setores que não faziam parte do foco principal de atuação do governo. Em outras palavras, privatizações, com a intenção de alavancar fundos para saldar as contas do governo e de incentivar, outros setores da administração, a busca pelo aumento da eficiência e da eficácia na prestação de serviços públicos no Brasil.

A falta de um projeto completo e duradouro, que perpassse aos governos e seus governantes é o grande culpado pela inanição da Administração Pública, ainda assim despontam algumas iniciativas isoladas.

Conforme análise de Baracchini (2002, p. 104), analisar o que tem sido feito no Brasil, sobretudo na esfera local, tomando como base algumas das iniciativas reunidas e premiadas pelo próprio Programa Gestão Pública e Cidadania é, acima de tudo, descobrir que, nas diversas áreas de atuação do governo, entre elas Gestão e Planejamento, Educação, Saúde, Cidadania e Direitos Humanos e Desenvolvimento Econômico e Social, existe a possibilidade de se caminhar para uma proposta de reorganização, reinserção e reestruturação dos valores dentro das administrações públicas subnacionais, especialmente as de âmbito municipal, podendo todas elas ser resumidas em uma só palavra: “inovação”.

E foi pensando na necessidade de inovação e na dificuldade de implementação de projetos na Administração Pública que baseamos nossa proposta de inovação e constante capacitação e treinamento dos atores envolvidos no processo.

8. Tecnologia da Informação

A Tecnologia da Informação ou simplesmente TI, é definida como o conjunto de todas as atividades e soluções providas por recursos de computação. As aplicações de TI abrangem diversas áreas, assim cada área pode ter uma definição mais particularizada para a Tecnologia da Informação.

Desde o início da informatização mundial, meados da década de 50, os computadores e seus aplicativos tem revolucionado todo ambiente administrativo e produtivo, em especial o ambiente empresarial. Os computadores modificaram radicalmente a forma pela qual o trabalho era realizado, em sua rapidez, qualidade, localização, recursos humanos e outros. Esta metamorfose do trabalho é viva e pulsante, ocorrem todos os dias em nossos escritórios, fábricas, comércio e residências.

Em nosso caso vamos avaliar a parte relacionada com os recursos de computação e a informação propriamente dita. Através da gestão destes dois itens, já existentes e disponíveis em nossa organização de estudo, pretendemos inovar o processo de trabalho para a execução da licitação na modalidade pregão eletrônico.

“A realização de níveis de melhoria dessa ordem de magnitude em tais processos significa seu replanejamento do princípio ao fim, com o emprego de todas as tecnologias e recursos organizacionais disponíveis” (DAVENPORT, 1994, p. 1).

Como recursos computacionais entendemos a existência, em bom estado de funcionamento e razoavelmente atualizados, de computadores, impressoras e meios de comunicação entre estes e o ambiente externo a organização. Hoje o parque de equipamentos computacionais de nossa organização de estudo conta com mais de 1.100 computadores, 150 terminais de acesso e 20 servidores diversos.

Como informação, entendemos todos os dados referentes ao processo licitatório, desde a solicitação de compra até a homologação do pregão eletrônico. Já existente em nossa organização, no entanto sem organização, com informações diluídas em vários departamentos, sem periodicidade de coleta e prazo de armazenamento.

Conforme comentários de Davenport (1994, *apud* Yates 1989), sugere que podem ser necessários muitos anos para que as empresas integrem plenamente um avanço tecnológico em suas organizações. A publicação da obra de Thomas H. Davenport, tem quase 16 anos de idade, e a sugestão de JoAnne Yates é mais antiga ainda, no entanto é bastante atual, pelo menos em nosso caso de estudo, onde existe o parque computacional, mas sua utilização é subestimada.

Conforme comenta Mattos (2005, p. 56), a maioria de nós está acostumada a trabalhar com o passado. As comparações, os dados que possuímos para qualquer análise, estão baseadas no momento presente que, na verdade, ao sofrer uma avaliação já é um passado.

No estudo para proposição de nossa proposta de inovação observamos a dificuldade na implantação de novas metodologias e processos. A parte do trabalho que propomos informatizar é a mesma que é feita há muitas décadas, trabalho puramente legalista e burocrático. Antes desenvolvido com o auxílio das máquinas de escrever, que hoje estão aposentadas e foram substituídas por computadores, que são utilizados da mesma forma, em grande parte para a simples redação de documentos.

Isto reflete o mau uso da tecnologia da informação, e considerando que a Administração Pública foi pioneira no uso de computadores, denota um nível de atraso maior ainda. Segundo Cruz (1997, p. 152), se houve um setor que se beneficiou antes que os outros foi o setor público. Como no Brasil a estabilidade é garantida pela constituição, os servidores públicos não tinham o menor receio em utilizar o “cérebro eletrônico” para facilitar suas operações.

Nossa proposta de inovação não prevê mudanças no processo, que também é o mesmo há décadas, basicamente pretendemos automatizar a execução dos documentos legais e burocráticos da organização. No entanto, nossa proposta de automatização deve prever possíveis mudanças no processo, pois reconhecidamente a automação é importante ferramenta na melhoria de processos.

A nova reengenharia de processos é vista por Davenport (1994, p. 1), “os mais bem-sucedidos usuários da tecnologia da informação parecem ter criado a reengenharia de processo sem ter necessariamente consciência disso”.

Outra grande mutação é comentada por Cruz (1997, p. 153), “o surgimento dos sistemas de informação contribuiu decisivamente para a mudança de comportamento do usuário, que passou a se preocupar mais com a parte gerencial de seu negócio e não mais o lado operacional”.

Pensando em tecnologia da informação é necessário observar que o que interessa é sempre o último momento, ou seja, o estado atual da tecnologia, a tecnologia de ponta, produtos e aplicativos desenvolvidos com linguagens atuais e para computadores atuais. Pois um dos grandes empecilhos para a adoção de ferramentas e aplicativos de TI é o custo, e quanto mais antigo for a tecnologia aplicada, maior será o custo de manutenção.

Os tempos mudam e a tecnologia acompanha, às vezes até com maior velocidade. Assim escolher as ferramentas atuais e com perspectiva de vida longa é crucial.

Cruz (1997, p. 156) cita dois casos em que a velocidade de evolução da tecnologia foi subestimada:

“A IBM teve prejuízo de 8 bilhões em 1993 e 6 bilhões em 1994, somente por não ter enxergado a tempo as mudanças que estavam ocorrendo no mercado.”

“Nos Estados Unidos, existiam 40 mil desempregados só na área de informática no início dos anos 90, conhecidos como dinossauros. Porque eram profissionais que trabalhavam no ambiente *mainframe* e não quiseram, não souberam, ou não conseguiram mudar a postura frente aos novos tempos.”

Outra dúvida que particularmente assusta a área técnica de informática e os desenvolvedores de sistemas é quanto a longevidade dos padrões atualmente utilizados, e se as novas tecnologias aceitarão os formatos atualmente usados. Preocupação que deve ser considerada para o nosso caso, visto que na solução que será proposta um dos grandes apelos será a guarda e recuperação de informações estatísticas, inicialmente sem data prevista para expiração.

Como exemplo, o CD-ROM, lançado em meados de 1985, teria vida útil, segundo seus fabricantes, de 100 anos. Que por sinal, também é o tempo de vida estimado para o plástico. No entanto hoje sabemos, por experiência própria e ruim, que o CD-ROM dura muito menos, pois dependem de variáveis que não foram previstas pelos fabricantes. É motivo de preocupação para quem acabou de gravar as fotos da família e pretendia guardá-las para mostrá-las daqui muitos anos à nova geração. Será que a mídia CD-ROM resistirá? Será que daqui a 50 anos existirão aparelhos que farão a leitura do CD-ROM?

Quadro I - Condições Ambientais x Durabilidade

Nome da Mídia	Temp. °C	Umidade Relativa	Durabilidade Anos
CD-ROM	40	80	2
	30	60	10
	20	40	50
	10	25	200

Fonte: Revista Veja, 1998, p. 12.

Em 1894, um francês chamado Octave Uzanne, publicou um artigo em uma revista ilustrada intitulado “The End Of Books”, em tradução literal para o

português, “O Fim dos Livros”. Em sua obra o autor apresentava uma máquina revolucionária que acabaria com os livros.

“Foi em Londres, cerca de dois anos atrás, que a questão do “fim dos livros” e sua transformação em algo completamente diferente foi agitado em um grupo de amantes de livros, artistas, homens da ciência e da aprendizagem, em uma noite memorável, que nunca será esquecida por ninguém.” (Uzanne, 1894, p. 1).

Uzanne referia-se a mais recente invenção de Thomas Edison, o fonógrafo. Onde a ideia, inovadora por sinal, era gravar nos rolos para fonógrafo, além de músicas, leituras de livros, ou melhor, ainda, ao invés de escrever o livro o autor gravaria, com sua própria voz.

“Acredito, então, o sucesso de tudo o que irá favorecer é incentivar a preguiça e o egoísmo dos homens, o elevador acabou com a penosa subida de escadas; fonografia provavelmente será a destruição de impressão.” (Uzanne, 1894, p. 5).

A proposta não para por aí, as ideias foram tantas que o livro recebeu ilustrações de Albert Robida, com a intenção de melhor explicar as revoluções que estavam por vir:

Figura 1 - O autor gravando a sua voz no escritório de patentes para evitar falsificação.



Figura 2 - O autor gravando os cilindros de suas próprias obras.



Figura 3 – Fábrica de livros.



Figura 4 – Leitura fonográfica portátil.



Figura 5 – Biblioteca automática.



Figura 6 – O autor explorando as suas próprias obras.



Figura 7 – Leitura ilimitada.



As figuras de 1 a 7, foram retiradas da obra “O Fim dos Livros” e foram desenhadas por Albert Robida.

Para a nossa sorte a ideia não vingou e podemos fazer acesso a obras literárias do início do século passado sem a necessidade de termos um fonógrafo ou algum aparelho que “reproduza” os rolos para fonógrafo.

9. Diagnóstico das Práticas Administrativas

O processo para aquisição de bem ou serviço terá sua modalidade definida por lei, dependendo do objeto e do valor previsto, no caso em estudo, a modalidade escolhida será o “Pregão Eletrônico”, primeiro por ser o mais abrangente e segundo por ser o mais largamente praticado dentro do Hospital de Clínicas da UFPR. Dentro do processo de compra podemos dividi-lo em duas grandes e distintas etapas, a etapa preparatória, apenas interna, burocrática e com vistas a manter o controle pela Entidade, já a segunda, etapa final, é interna e externa, totalmente legalista e com a participação de outras entidades governamentais e de fornecedores.

Para Motta (2002), a licitação é descrita como sendo um procedimento administrativo formal e obrigatório que tem por objetivo proporcionar à Administração uma aquisição, uma venda, ou um prestação de serviços da forma mais vantajosa, respeitando-se os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade e publicidade. Tem por finalidade garantir a moralidade dos atos administrativos e dos procedimentos da Administração Pública, e também a valorização da livre iniciativa pela igualdade no oferecimento da oportunidade de prestar serviços, bem como comprar ou vender ao Poder Público.

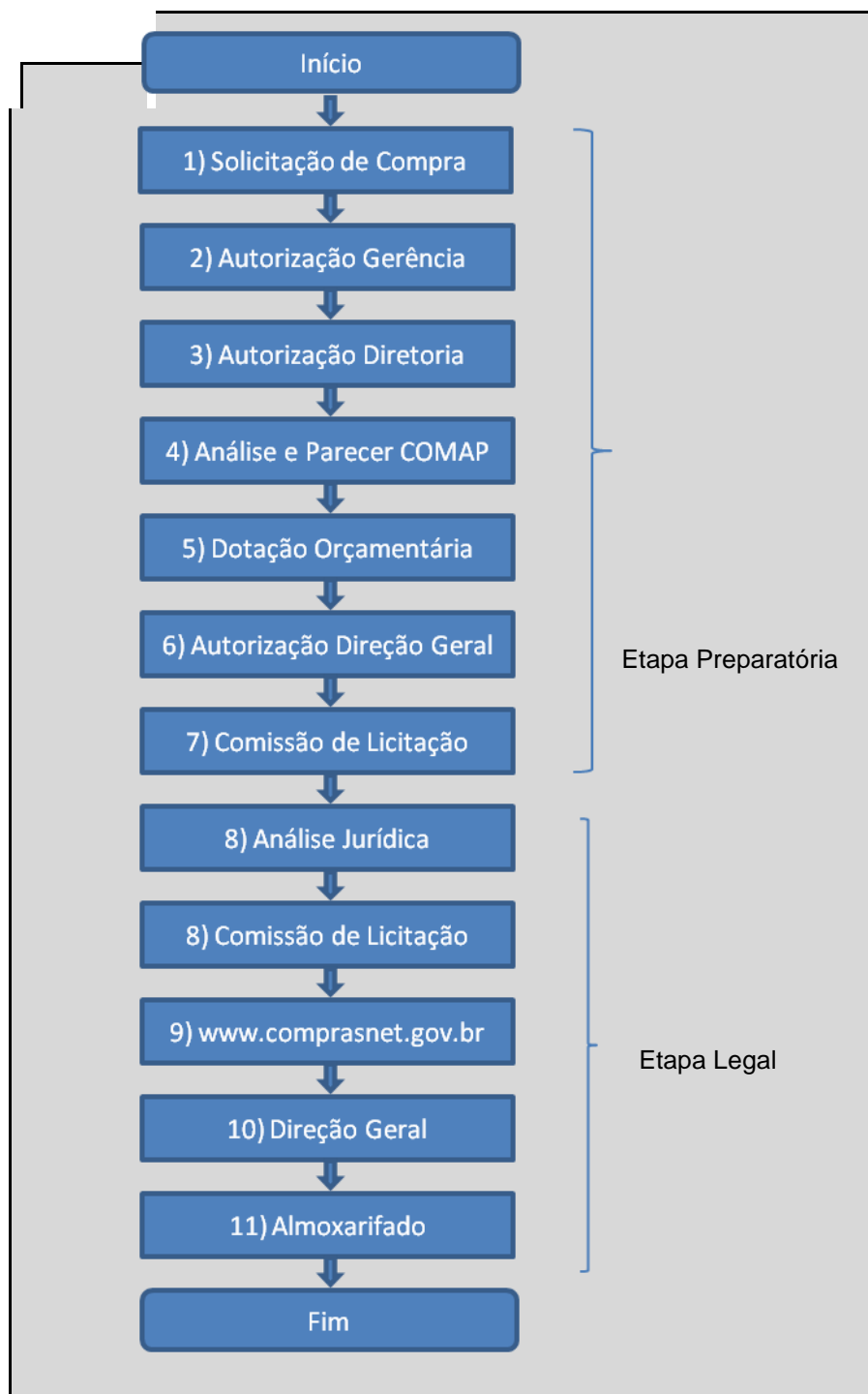
De forma geral todas, tanto as leis quanto as ferramentas de compras utilizadas por todos os níveis de governo, estão se adequando aos novos tempos, vide as inovações propostas pelo Regime Diferenciado de Contratações para a Copa do Mundo FIFA 2014. Ganhando novas interpretações, de forma menos legalista e mais eficaz, no caso das leis, e no caso das ferramentas, vários sistemas computadorizados atendem as determinações federais, estaduais e municipais, para aquisições em conjunto e de forma padronizada.

Toda Entidade Federal deverá primar pelo cumprimento das determinações legais nos processos para aquisição de bens ou serviços. Ainda assim resta vasta oportunidade para melhoria e adequação dos procedimentos

intra-legais, que proporcionam controle e acompanhamento por parte da Entidade, no entanto causam lentidão e demora na conclusão dos processos licitatórios.

O Hospital de Clínicas da UFPR, nosso caso de estudo, tem procedimento bastante similar ao de outras entidades governamentais para a rotina de compras, até porque grande parte delas é cumprimento de determinações legais.

Quadro II – Rotina do Processo Licitatório



Fonte: Unidade de Abastecimento do Hospital de Clínicas da UFPR

O conjunto de procedimentos legais e burocráticos foi dividido em duas etapas, a preparatória e a legal. Escolhemos atuar na etapa preparatória, onde

os envolvidos estão dentro da entidade e os procedimentos são, na maioria, burocráticos, é onde vamos focar nossa proposta de trabalho:

- 1) Solicitação de compra: pode ser feita por qualquer servidor público, de ofício, contendo a justificativa da necessidade, as pesquisas de preços com valor médio praticado no mercado e as especificações do bem ou serviço;
- 2) Autorização da Gerência: a gerência da área avalia a pertinência da solicitação e autoriza ou não a abertura do processo licitatório;
- 3) Autorização da Direção: a direção da área avalia a pertinência da solicitação e autoriza ou não a abertura do processo licitatório;
- 4) Análise e Parecer da COMAP: a Comissão de Análise de Processos – COMAP analisa a solicitação e verifica a existência do produto ou similar em estoque, compatibilidade, padronização, política de compras e outras macro questões da Entidade;
- 5) Dotação Orçamentária: aprovada a abertura do processo licitatório pela COMAP é necessário viabilizar o recurso orçamentário para a aquisição do bem segundo o preço médio apresentado;
- 6) Autorização da Direção Geral: aprovada a abertura do processo licitatório pela gerência e direção de área, pela COMAP e existindo recurso financeiro a Direção Geral dá sua autorização final;
- 7) Comissão de Licitação: neste momento é redigido o edital de licitação com base na solicitação de compra e seu termo de referência com a descrição do bem ou serviço desejado, mais as determinações legais;
- 8) Análise Jurídica: todo processo licitatório da modalidade pregão eletrônico deve ser previamente analisado pela Procuradoria Geral da União e enquadrado no regimento legal e novos entendimentos jurídicos do Tribunal de Contas da União e outros órgãos competentes;
- 9) www.comprasnet.gov.br: neste momento a solicitação de compra se torna pública, é o anúncio oficial onde a entidade externa seu desejo de aquisição de determinado bem ou serviço e o processo é automatizado pelo portal de compras do governo;
- 10) Direção Geral: depois de apurado o vencedor do processo licitatório através do menor valor ofertado e dos pareceres técnicos dos atores

envolvidos na solicitação de compra, a Direção Geral homologa a compra para o fornecedor eleito;

- 11) Almoxarifado: momento da entrega do bem ou serviço à entidade governamental, onde é procedida a conferência e validação do bem ou serviço conforme a solicitação de compra original e por fim o ateste de recebimento na nota fiscal.

10. Fundamentação Teórica

10.1 A Entidade

Da emergente necessidade e de uma ideia concebida no final da década de 40 do século passado, nasce o Hospital Clínicas, oficialmente em 5 de agosto de 1961. Resultado de esforços, acordos e atos políticos do primeiro governo Moyses Lupion, em 1948 é dado início as obras do sonhado hospital geral, para completar os estudos dos acadêmicos de medicina do estado do Paraná.

Agora, quase um ano após completar seu primeiro cinquentenário, o Hospital de Clínicas é parte integrante da Universidade Federal do Paraná. Entidade voltada para ao ensino, pesquisa e extensão. Com 100% dos seus serviços contratualizados com o Sistema Único de Saúde (SUS), o hospital é hoje referência nacional e até mundial no tratamento de patologias em estado terciário, no diagnóstico de doenças neuromusculares, no transplante renal e outros, na captação e distribuição de leite humano, no atendimento de crianças com doenças hemato-oncológicas, no transplante de medula óssea e no controle de infecções hospitalares.

Conta com um contingente de mais de 4.000 (quatro mil) profissionais das mais diversas formas de vínculo (concursados, contratados, terceirizados, estagiários, voluntários e etc.) e especializações profissionais atendendo um universo populacional regional de 411 mil pessoas do Estado do Paraná (97% das pessoas atendidas) e realizando uma média mensal de aproximadamente 61 mil atendimentos. Atualmente, possui mais de 60 mil m² de área construída. Com 261 consultórios e 643 leitos distribuídos em 59 especialidades. É o maior prestador de serviços do SUS (Sistema Único de Saúde) do estado do Paraná.

10.2 A Educação a Distância

Educação a distância, EaD, considerado por alguns como a grande oportunidade para a disseminação do conhecimento não importando a localização da instituição e do estudante. Rechaçada por outros, tratada como modismo, movimento temporário e passageiro, que serve apenas para a lucratividade financeira nas instituições particulares.

As definições para a EaD são muitas, segundo a Wikipédia, “é a modalidade de ensino que permite que o aprendiz não esteja fisicamente presente em um ambiente formal de ensino-aprendizagem, assim como também permite que o aluno estude autonomamente e em horários distintos. Diz respeito também à separação cronológica ou espacial entre professor e aprendiz”.

O que é certo, é que podemos afirmar que o ensino a distância não é modismo e veio para ficar, sobretudo nos dias atuais e futuros. Considerando os avanços tecnológicos dos meios de comunicação, a abrangência destas tecnologias e principalmente a gradativa redução dos custos para o usuário final.

Meios de comunicação, necessidade de disseminação de conhecimento e estudantes dispersos em uma área continental, estas são grandezas diretamente proporcionais quando estudamos o caso do ensino no Brasil. Onde as capitais e as regiões litorâneas são semeadas de entidades de ensino, públicas e particulares, e as regiões interioranas sofrem com a escassez de escolas e universidades, mas são fontes de origem de diversos estudantes que se aventuram deixar a terra natal em busca de estudo e conhecimento em centros mais abastados.

A metodologia de ensino a distância é tão antiga quanto podemos imaginar, no entanto só passou a ser largamente difundida no século XIX, por conta do aparecimento e disponibilização de novas tecnologias de informação e comunicação.

De longa data que a informação é transmitida entre pessoas, independente da distância que as separe, através de correspondência. Podemos dizer que esta é uma das primeiras formas de EaD conhecidas, sendo superada em antiguidade apenas pela arte rupestre das cavernas, deixadas por nossos antepassados mais longínquos, que além de alimentar a crença de melhores dias de caça, também repassavam informações sobre seus hábitos e costumes.

Já em tempos mais recentes e utilizando aparatos mais modernos como meio tecnológico para a informação e comunicação, em meados do século XVIII, registramos o anúncio na Gazeta de Boston do professor Cauleb Philips, sobre o curso de taquigrafia por correspondência (LOBO NETO, 1995, p. 44).

No século XIX, ocorreram várias iniciativas consideradas EaD; na Suécia curso de taquigrafia por cartões postais, em Berlim curso de línguas por correspondência, em Boston a criação da Sociedade de Ensino em Casa, na Pensilvânia a criação do Curso de Segurança no Trabalho. Como estas iniciativas ocorreram outras e foram marcadas pelo uso das correspondências como base tecnológica para a disseminação das informações.

Mais recentemente a EaD recebeu um forte impulso através da necessidade de profissionalização e pelas mazelas resultantes da primeira guerra mundial. O avanço dos meios de comunicação, serviços de correios, transporte e a grande demanda por produtos e serviços foram os combustíveis para a expansão das ofertas de cursos à distância na Europa e América Latina. A tecnologia de informação e comunicação que fez diferencial neste início de século foi o rádio, e no Brasil não foi diferente, em 1904 instalam-se escolas internacionais de EaD, já em 1934 a fundação da Rádio Escola Municipal do Rio de Janeiro, em 1939 a criação do Instituto Rádio Técnico Monitor, em 1941 a fundação da primeira Universidade do Ar e do Instituto Universal Brasileiro. Este talvez a maior referência brasileira no ensino a distância, independente da qualidade e eficiência, mas conhecido nacionalmente pela abrangência e pioneirismo.

Ainda incipiente e pouco acreditada a EaD firmou-se no Brasil depois que o governo federal criou leis e estabeleceu normas para a modalidade. Também conta para a consolidação da modalidade de ensino a participação de renomadas entidades como SENAC, SESC, Fundação Padre Anchieta, Fundação Roberto Marinho entre outras, que quebrando paradigmas e combatendo posições reacionárias ofertavam cursos supletivos a distância, no modelo de tele-educação, com aulas via satélite complementadas por kits de materiais impressos, firmaram a nova modalidade de ensino no país culminando com a criação da Universidade Aberta do Brasil, em 1992.

Depois de 1994, quando ocorreu a expansão da internet no meio universitário a EaD ganha o maior impulsionador de todos os tempos, a nova tecnologia de informação e comunicação traz agilidade e avanço a fronteiras jamais alcançadas, com a ampliação do conhecimento cultural, a organização de cursos específicos de acesso a todos, a educação continuada, reciclagem profissional às diversas categorias de trabalhadores e àqueles que já passaram pela universidade, trouxe também o ensino superior, englobando tanto a graduação como a pós-graduação.

Neste período também foram estabelecidas as bases legais para solidificar a EaD no Brasil, através de LDB, Bases na Educação Nacional nº 9.394, de 20/12/1996, e em definitivo com a Portaria Ministerial nº 4.361, de 29/12/2004.

Hoje a modalidade de ensino a distância anda de vento em popa no Brasil, primeiro pelas particularidades deste país, de dimensões continentais e cheio de contrastes socioeconômicos e culturais.

Segundo, pela grande evolução dos meios de comunicação, possibilitando o uso de internet através de diversos meios físicos com ferramentas de e-mail, chat, sala de bate papo, vídeo, vídeo streaming, troca de arquivos, ambiente virtual, enfim tudo que a tecnologia de informação de comunicação pode oferecer.

Terceiro, conforme William Harper, 1886, Presidente da Universidade de Chicago de 1891 a 1906, "chegará o dia em que o volume da instrução recebida por correspondência será maior do que o transmitido nas aulas de nossas academias e escolas; em que o número dos estudantes por correspondência ultrapassará o dos presenciais" (SARAIVA, 1996, p. 18), adaptadas para o momento atual podemos dizer que chegará o dia em que o volume de instruções baixadas será maior que o transmitido nas aulas presenciais e que o número de estudantes internautas ultrapassará dos presenciais.

E por fim, o grande diferencial da EaD, que enfatiza o papel do aluno, que aprende a pesquisar e formar seus próprios conceitos além de gerenciar seu aprendizado, datas, horários e quantidades de horas dispensadas ao estudo, deste modo desenvolvendo sua autonomia.

Com estes argumentos e colocados desta forma é difícil concordar que a modalidade de ensino a distância seja temporária ou apenas modismo. Sem dúvidas é mais uma forma de especular financeiramente o ensino através das lacunas deixadas pelo governo, mas que modalidade de ensino não é?

11. Metodologia

Além do prazo médio de 150 dias para a conclusão dos processos licitatórios do Hospital de Clínicas da UFPR, não foram consideradas a possibilidade de devolução do processo aos níveis anteriores para adequação, fato que ocorre com muita frequência, em especial para ajuste ou complementação da descrição do bem ou serviço solicitado visando o correto enquadramento legal. O acúmulo de serviços e a reincidência para correção e adequação dos processos de compra tornam o processo lento e moroso, chegando facilmente à média de 150 dias para completar o processo de compra.

Quadro III – Prazo de Conclusão Processo Licitatório, Base 2012

Etapa do Processo Licitatório	Modalidade de Licitação				
	Número de Dias Necessários				
	Convite	Tomada de Preços	Concorrência	Pregão Presencial	Pregão Eletrônico
Requisição Bem ou Serviço	20	20	35	35	20
Aprovação 1 - Gerência Área	6	7	10	11	7
Aprovação 2 - Direção Área	7	8	12	10	8
Análise e Parecer COMAP	9	11	15	17	10
Aprovação Ordenador Despesas	2	2	3	2	3
Aprovação Direção Geral	2	3	2	3	3
Elaboração do Edital	54	31	62	55	59
Análise e Parecer Jurídico	19	32	22	26	29
Publicação Comprasnet	1	1	1	1	1
Habilitação e Recebimento Lances	5	15	30	8	8
Julgamento da Habilitação	2	2	2	-	-
Julgamento da Proposta	2	5	5	1	1
Homologação e ou Adjudicação	5	5	5	2	2
Total de Dias	134	142	204	171	151

Fonte: Unidade de Abastecimento do Hospital de Clínicas – Base 2012

O levantamento de dados referente os prazos demandados em 2012 para a conclusão dos processos licitatórios é impreciso, pois utiliza o sistema de tramitação de processos estudantis da UFPR, o Sistema de Informação

para o Ensino, que não é a ferramenta mais apropriada para a validação de prazos e datas. O sistema não vincula os registros de datas e horários de recebimento e o despacho do processo com as ações físicas. No entanto a diferença entre a data final do processo licitatório e a data inicial é precisa e corretamente assustadora, em nosso caso de estudo, o pregão eletrônico, a média para os processos abertos e concluídos no ano de 2012 foi de 151 dias.

Conforme levantado, nosso problema é o tempo, em especial o excesso de tempo, assim a proposta de inovação ataca de frente este item, a ideia principal é o monitoramento do tempo gasto por cada Gestor Público envolvido no processo e a implementação de “alarmes”, acionados quando este tempo for superior ao previsto e desejado. Criando assim indicadores de qualidade das ações e o tempo gasto por cada um, e estarão à disposição para consulta de todos da Entidade.

Sendo assim, é importante que o Gestor Público utilize as ferramentas recentes e mais apropriadas para a diminuição destes prazos e redução de gastos, o que daria mais recursos para investimentos focados na saúde e no atendimento dos usuários do sistema.

A primeira ação seria a criação de uma matriz de hierarquia e autorização e a segunda a definição de outra matriz com prazos desejados e satisfatórios para cada etapa do processo. Agora entra a equipe de Tecnologia em Informação com a criação de uma ferramenta, sistema de informática, que atue como o “MSN, Messenger, Skype ou Google Talk”, onde os usuários ficariam conectados e interligados, durante o expediente de trabalho.

Estes usuários são os diretores, gerentes e supervisores, os Gestores Públicos responsáveis pela etapa preparatória do processo licitatório.

Toda a fase preparatória deixa de ser impressa e passa a ser totalmente digital. Os documentos e ofícios passam a ser digitados dentro do próprio sistema, orçamentos e documentos vindos por e-mail passam a integrar o processo no formato PDF (Portable Document Format é um formato de arquivo, desenvolvido pela Adobe Systems em 1993, para representar documentos de

maneira independente do aplicativo, do hardware e do sistema operacional usados para criá-los), e os papéis que chegarem será digitalizados e anexados ao processo, também no formato PDF.

Os Gestores passam a utilizar certificação digital, trazendo legalidade ao processo, conforme prevê a MP nº 2.200-2. Desta forma as autorizações podem integrar o processo também de forma digital.

Após toda a tramitação necessária para cumprir as fases da etapa preparatória, o processo será impresso, anexado o edital de licitação e encaminhando a Procuradoria Federal para análise e parecer. Nas etapas seguintes o processo será todo impresso, a negociação quanto à possibilidade de tramitação dos processos em forma digital para a Procuradoria Federal e, quiçá, a emissão de pareceres e autorizações também digitais por este órgão de controle, será objeto de nova proposta de inovação.

O servidor público fará acesso a qualquer computador da rede do Hospital de Clínicas e preencherá a solicitação de compras, através de formulário inteligente e direcionando para padrões de comparação com o cadastro de produtos e a verificação da existência ou não em estoque. Não existindo estoque o sistema envia mensagem ao primeiro nível de análise e autorização e assim por diante, conforme definido na matriz de autorizações e hierarquia.

Comparando os prazos de execução das tarefas com a matriz de prazos pré-estabelecidos, e se o prazo chegar próximo destes limites, o sistema envia mensagem para o nível superior, alertando sobre os prazos e o tempo que o processo aguarda uma ação do servidor subordinado. Este procedimento é repetido pelo sistema sempre que os prazos chegarem ao limite e a cada aviso será escalado um nível na hierarquia da Entidade. Isto ocorrerá até que o gestor responsável dê continuidade ao processo ou paralise o processo e justifique, de outra forma seria possível encaminhar mensagens de alerta e tomada de decisões para o Reitor e talvez até ao Ministro da Educação.

Ao final destes procedimentos é provável que o tempo de conclusão dos processos de aquisição de bens e serviços ganhe uma saudável redução, se ainda assim isto não acontecer, os prazos apurados serão reais e confiáveis, objeto de estudo e tomada de decisões administrativas com vistas à redução do prazo.

12. Projeto Didático Pedagógico

A implantação de nova metodologia de trabalho derrubará paradigmas e enfrentará resistência, daí a importância da instrução e capacitação dos gestores para conhecimento, aceitação e uso da nova ferramenta em sua totalidade.

O Hospital de Clínicas funciona 24 horas por dia, 7 dias por semana e seus Gestores estão dispersos em vários locais de trabalho e em diferentes horários. A forma mais conveniente para ministrar cursos de treinamento e capacitação para esta população tão dispersa é a Educação a Distância.

A Educação a Distância proporcionará a facilidade de escolha do horário e ritmo de estudo, considerando as particularidades de cada servidor envolvido no processo. Além de ser uma modalidade de treinamento perene que poderá estar disponível para qualquer novo servidor arrebanhado para as funções de abertura de processos de compras e licitatórios.

A metodologia de Ensino a Distância é especialmente voltada para o aluno/servidor diferenciado, normalmente adulto, casado, com filhos, com responsabilidades profissionais e sociais e pouco tempo disponível, neste ponto a EaD tem um desafio maior que é explorar a habilidade crítica e analítica deste aluno/servidor diferencial. E aqui está o ponto chave onde o processo de avaliação deve ser construído com foco na busca do estímulo, do estudo por conta própria e da que não censure as opiniões do aluno/servidor. Proposta que pode ser apreciada e agregada aos projetos de qualificação da Pró-reitora de Gestão de Pessoas da UFPR e Unidade de Administração de Pessoas do Hospital de Clínicas da UFPR.

A visão da avaliação na Educação a Distância é de que é o início do processo, onde são detectados e marcados os pontos fracos do aluno/servidor, as deficiências que deverão ser trabalhadas, os pontos a melhorar, e este acompanhamento pode ser realizado pela PROGEPE e da Unidade de Administração de Pessoas do HC com “feedback” constante para o

aluno/servidor e sua chefia imediata. E desta avaliação constrói-se os próximos passos, a agenda de estudos, com base em conceitos construtivistas.

13. Conclusão Final

Os sistemas de informação do Hospital de Clínicas da UFPR, e em geral de muitas entidades da Administração Pública, desenvolvidos nos últimos anos, foram concebidos e elaborados com uma visão pontual, limitada ao escopo desses sistemas e das necessidades apontadas, sem maiores preocupações com a futura integração desses sistemas e com a reutilização de funcionalidades e informações armazenadas.

Da mesma forma, as estruturas de dados criadas para suportar estas aplicações não foram orientadas por um modelo de dados corporativo, sob a supervisão de um administrador de dados, gerando inúmeras duplicidades e inconsistências de informações. Tornando estes sistemas inconfiáveis e desacreditados.

No entanto a informatização é importante, dentre os vários benefícios podemos destacar a agilidade e segurança de controles, trazendo redução de custos através de soluções tecnológicas.

Normalmente os investimentos em tecnologia, equipamentos e sistemas somam altas cifras, que são orçados e licitados pelos melhores preços para a administração. Já os investimentos com servidores profissionais da área de tecnologia são parcos e direcionados para as soluções existentes e nacionais, que comparadas às soluções adotadas pela iniciativa privada, estão atrasadas e ultrapassadas.

Ainda assim nossa proposta visa à informatização do processo de compras e contratações, pois a lentidão na conclusão dos processos e a falta de informações precisas e históricas dos procedimentos são tamanhas, que dificilmente ficariam piores.

Alertamos para a capacitação dos servidores profissionais da área de tecnologia da informação com os recursos e métodos mais recentes e modernos, que são amplamente utilizados pela iniciativa privada. Sem a pressão e obrigação de desenvolvimento ou uso de tecnologias ultrapassadas

e obsoletas, ou ainda, que não contam com atualizações constantes e sem responsáveis diretos.

Mesmo que o cenário tecnológico e as praticas não sejam animadoras é fundamental a obediência e o cumprimento das resoluções do Decreto nº 5.378, de 25/02/2005, que instituiu o GesPública, resultado da evolução histórica de diversas iniciativas do Governo Federal para a promoção da gestão pública de excelência, visando a contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do país. Que em seu Art. 2º, prevê:

“Art. 2º - O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais...”

Isto posto, não é somente a intenção de inovar, reduzir custos, primar pela eficácia e eficiência, é cumprir com o dever de servidor público.

14. Referências Bibliográficas e Webgráficas

MELLO, Celso A. B., **Curso de Direito Administrativo**. 11ª edição, São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PIETRO, Maria S. Z., **Temas Polêmicos Sobre Licitações e Contratos**. 5ª edição, São Paulo: Malheiros, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal, **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9ª edição, São Paulo: Dialética, 2002.

CARVALHO FILHO, José S., **Ação Civil Pública**. 6ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CRETELLA JUNIOR, José, **Licitações e Contratos do Estado**. 2ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PEREIRA JUNIOR, Jesse, **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública**. 5ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

MOTTA, Carlos. P. C., **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 11ª edição, Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

Uzanne, Octave, **The End of Books**, Adelaide, eBooks, 2006.

MEIRELLES, Hely L., **Direito Administrativo Brasileiro**. 28ª edição, São Paulo: Malheiros, 2003.

TRISTÃO, Gilberto, **Transparência na Administração Pública**. VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, Portugal, out/2002.

FERREIRA, Sergio. G.; ARAÚJO, Erika. A., **e-Governo O Que Ensina a Experiência Internacional**, BNDES, nº 17, ago/2000.

SARAIVA, Terezinha, **Educação a Distância no Brasil: Lições da História**, Em Aberto, Brasília, p.17-27, ano 16, abr/jun 1996.

LOBO NETO, Francisco José da Silveira, **Tecnologia Educacional. Revista Tecnológica Educacional**. v. 25, nº 130/131, p. 43-45, mai/ago 1995.

BARACCHINI, Sabrina A., **A Inovação Presente Na Administração Pública Brasileira**, RAE - Revista de Administração de Empresas, v. 42, n. 2, Abr./Jun. 2002.

FLEURY, Maria T. L., **As Pessoas na Organização**, 4ª edição, São Paulo: Gente, 2002.

MATTOS, João R. L., **Gestão da Tecnologia e Inovação**, São Paulo: Saraiva, 2005.

VICO MAÑAS, Antonio, **Gestão de Tecnologia e Inovação**, São Paulo: Érica, 2005.

DAVENPORT, Thomas H., **Reengenharia de Produtos**, Rio de Janeiro: Campus, 1994.

OLIVEIRA, Carlos A., **Inovação do Produto e do Processo**, Belo Horizonte: DG, 2000.

CRUZ, Tadeu, **Sistemas, Organização e Métodos**, São Paulo: Atlas, 1997.

MATTOS, João R. L., **Gestão da Tecnologia e Inovação**, São Paulo: Saraiva, 2005.

Constituição da República Federativa do Brasil

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 21jun2013.

Lei nº 8.666 – Lei das Licitações e Contratos Administrativos

Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm > Acesso em 21jun2013.

Anexos

Anexo I – Proposta do Projeto de Curso

Identificação:

Curso de Capacitação e Treinamento de Servidores do Hospital de Clínicas da UFPR no Uso da Ferramenta Para Agilização dos Procedimentos de Compras de Bens e Serviços.

Público-alvo:

Servidores diretamente ligados aos procedimentos de compras de bens e serviços para o Hospital de Clínicas da UFPR.

Forma de divulgação do curso:

E-mail, jornal interno, reuniões do colegiado e Intranet.

Instituição executora:

Hospital de Clínicas / Universidade federal do Paraná

Local de realização do curso:

Exclusivamente pela Internet.

Período de funcionamento do curso/disciplina:

Ininterruptamente.

Número de vagas:

Para todos os atuais servidores ligados aos processos e aos servidores que venham a fazer parte deste grupo.

Sistema de Comunicação:

Internet; plataforma moodle

Equipe Multidisciplinar:

Coordenador de Curso

Coordenador de Tutoria

Tutores
Professores
Técnico em Informática
Técnico Administrativo

Avaliação:

Avaliação no próprio Ambiente Virtual de Aprendizagem ao final de cada módulo.

Infraestrutura:

Microcomputadores
Internet

Anexo II - Lista de Figuras

Figura 1	- O autor gravando a sua voz no escritório de patentes para evitar falsificação.
Figura 2	- O autor gravando os cilindros de suas próprias obras.
Figura 3	- Fábrica de livros.
Figura 4	- Leitura fonográfica portátil.
Figura 5	- Biblioteca automática.
Figura 6	- O autor explorando as suas próprias obras.
Figura 7	- Leitura ilimitada.

Anexo III - Lista de Quadros

Quadro I	- Condições Ambientais x Durabilidade
Quadro II	- Rotina do Processo Licitatório
Quadro III	- Prazo de Conclusão Processo Licitatório, Base 2012

Anexo IV - Lista de Abreviaturas Anexo

UFPR	– Universidade Federal do Paraná.
HC	– Hospital de Clínicas da UFPR.
EaD	– Educação a Distância.
Comprasnet	– Portal de Compras do Governo Federal.
CNPJ	– Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.
TI	– Tecnologia da Informação.
IBM	– International Business Machines.
Mainframe	– Computador de grande porte, dedicado normalmente ao processamento de um volume grande de informações.
CD-ROM	– Compact Disk – Ready Only Memory.
FIFA	– Federação Internacional de Futebol Associado.
COMAP	– Comissão de Análise de Processos.
SUS	– Sistema Único de Saúde.
SENAC	– Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.
SESI	– Serviço Social da Indústria.
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação.
e-mail	– Correio eletrônico, é um método que permite compor, enviar e receber mensagens através de sistemas de informática.
Chat	– Em português significa conversação, ou bate-papo.
Streaming	– Forma de distribuir informação multimídia numa rede através de pacotes.
SIE	– Sistema de Informações para o Ensino.
MSN	– Programa de mensagens instantâneas criado pela Microsoft Corporation.
Messenger	– Vide MSN.
Skype	– Programa que permite comunicação pela Internet através de conexões de voz sobre IP (VoIP), pertence a Microsoft Corporation.
Google Talk	– é um serviço de mensagens instantâneas e de VoIP desenvolvido pela empresa Google.
PDF	– Portable Document Format, formato de arquivo, desenvolvido pela Adobe Systems.

PROGEPE – Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas.

UAP – Unidade de Administração de Pessoas.

Feedback – Palavra inglesa que significa realimentar ou dar resposta a um determinado pedido ou acontecimento.

GesPública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.